

# L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione\*

*Silvio Bonfigli*

## 1. *Introduzione*

Soltanto di recente, anche a seguito della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, la lotta corruzione è diventata una priorità nelle agende politiche internazionali.

E' noto, infatti, che la corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività per i Paesi interessati. I mercati corrotti non attraggono flussi di capitali e sono conseguentemente caratterizzati da dinamiche di bassa crescita.

Se non combattuta adeguatamente, la corruzione produce quindi costi enormi, destabilizzando le regole dello stato di diritto e del libero mercato, veri pilastri delle democrazie moderne. Inoltre, la corruzione spesso facilita le attività criminali, come il traffico di droga ed il riciclaggio e alimenta il crimine transnazionale e i conflitti socio politici che minacciano la sicurezza regionale e globale.

Non meraviglia pertanto che i Paesi del G8, nel corso del Summit de l'Aquila (Luglio 2009), abbiamo posto all'ordine del giorno la necessità dell'adozione di efficaci politiche di contrasto per limitare gli effetti negativi generati dalla corruzione sulle economie mondiali.

Sempre all'Aquila, i paesi del G8 hanno poi espressamente riconosciuto come le politiche di *prevenzione* della corruzione rappresentino uno dei principali parametri per misurare l'efficacia delle azioni di contrasto al fenomeno da parte delle moderne democrazie. In sintesi, la lotta alla corruzione non può fondarsi soltanto o prevalentemente su misure repressive ma deve fare perno anche e soprattutto su efficaci azioni di prevenzione. Si è a tal fine convenuto che il cd. «*2009 Accountability Report*», rapporto sullo *stato dell'arte* dei paesi G8 in materia di lotta alla corruzione<sup>1</sup>, includesse un approfondimento proprio sulle misure preventive anticorruzione adottate da ciascun paese membro<sup>2</sup>.

L'importante *political statement* del G8 in materia di lotta alla corruzione conferma come l'azione di contrasto alla corruzione abbia ormai trasceso gli ambiti nazionali per assumere una

---

\* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

1 L'Accountability Report comprende otto aree tematiche: la Convenzione ONU contro la corruzione, la Convenzione OCSE contro la corruzione, il riciclaggio, la lotta ai paradisi fiscali, la trasparenza dei mercati finanziari, il recupero dei beni provento di illecito, la trasparenza negli accordi commerciali e l'assistenza tecnica ai Paesi africani.

2 Il rapporto è consultabile sul sito del G8 de l'Aquila [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/2009\\_Accountability\\_Report\\_Final%5B1%5D.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/2009_Accountability_Report_Final%5B1%5D.pdf)

dimensione internazionale, o meglio, transnazionale.

Efficaci politiche di contrasto alla corruzione devono quindi necessariamente combinare la prevenzione con la repressione e la cooperazione internazionale.

Si è più volte rilevato in questi anni come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) del 2003, di recente ratificata dal nostro Paese, rappresenti uno strumento «globale» contro la corruzione, sia per il suo ampio campo di applicazione (prevenzione, repressione, cooperazione internazionale, attività di recupero dei beni provento di illecito ed assistenza tecnica) sia per il numero di paesi che ne fanno parte (ad oggi la Convenzione è stata ratificata da 143 paesi).

Dalla seconda metà degli anni novanta, altre importanti iniziative hanno assunto un ruolo centrale nel contrasto del fenomeno corruttivo: si richiamano in particolare le Convenzioni contro la corruzione elaborate in seno all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), Consiglio d'Europa (COE) e Unione Europea (UE). L'adozione di specifici strumenti accompagnati dall'istituzione di meccanismi di controllo delle politiche di lotta alla corruzione, il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) presso il COE, il Gruppo di Lavoro (WGB) sulla corruzione dell'OCSE e, recentissimo, il progetto di istituire un meccanismo anticorruzione in ambito UE, progetto che va di pari passo con l'istituzione della rete europea delle agenzie anti-corruzione (*European Anti-Corruption Network*), rappresentano senz'altro ulteriori risposte al problema.

Quanto all'impegno italiano nel settore, vanno qui richiamati i principali *fora* internazionali che vedono l'attiva presenza del nostro Paese: il GRECO e il WGB che, come detto, rappresentano i due più importanti meccanismi di lotta alla corruzione istituiti presso altrettante organizzazioni internazionali. Inoltre, dopo la citata legge di ratifica del 3 agosto 2009 n. 116, l'Italia partecipa con *full status* ai lavori della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU contro la corruzione.

Va subito detto, in premessa, come la partecipazione del nostro paese a queste importanti iniziative non riveste un carattere meramente formale ma comporta il preciso impegno ad assumere concrete iniziative per contrastare la corruzione.

Queste, in dettaglio, le principali attività a livello internazionale che vedono impegnata l'Italia nel settore della lotta alla corruzione: per ciascun settore verranno indicati gli obblighi e le raccomandazioni sulle quali il nostro paese è chiamato ad ottemperare.

## 2. *La Convenzione Onu contro la corruzione*

La Convenzione ONU contro la Corruzione firmata a Merida (Messico) nel 2003, entrata in vigore nel 2005, affronta il problema della corruzione come fenomeno transnazionale, contribuendo alla costruzione di un sistema di regole condivise e un allargamento del diritto internazionale. Dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, e alcune disposizioni di carattere generale, la Convenzione

sviluppa cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni provento di illecito (cd. *asset recovery*) e l'assistenza tecnica<sup>3</sup>. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione (intervenuta in data 14 dicembre 2005), una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per l'adozione ed attuazione delle politiche anti-corruzione e l'Italia, grazie all'intervenuta ratifica della Convenzione, ha per la prima volta partecipato come Stato Parte alla Terza Conferenza, svoltasi dal 9 al 13 novembre 2009 a Doha (Qatar).

Per l'importanza dell'evento, è qui opportuno brevemente ricordare come nel corso del recente vertice di Doha veniva finalmente istituito il meccanismo di *review* della Convenzione sul quale gli Stati Parte non erano riusciti in questi anni a trovare un accordo così bloccando, di fatto, l'attuazione dello strumento pattizio.

Peraltro, il meccanismo di *review* istituito a Doha appare assai debole, soprattutto se raffrontato ad analoghi meccanismi previsti da altre organizzazioni internazionali (ci si riferisce al GRECO del COE e al WGB dell'OCSE): per esempio, un ruolo decisivo è stato riconosciuto allo Stato sottoposto a valutazione, al quale vengono *di fatto* attribuiti poteri di veto, comunque fortemente ostruzionistici nella procedura, il regime di pubblicità del rapporto di valutazione ridotto ai minimi termini con un ruolo assolutamente marginale riconosciuto alla società civile ed al settore privato (cioè le componenti non governative) nella *review*. Infine, la sostanziale natura confidenziale del rapporto di valutazione o meglio la sua *pubblicità condizionata* completano il quadro appena descritto.

In senso positivo, tuttavia, rimane assorbente la considerazione che da Doha si sia comunque tornati con un meccanismo di valutazione che, per quanto debole, rappresenta un passo decisivo verso l'esecuzione di uno strumento complesso ed unico quale la Convenzione ONU contro la corruzione, ove si tenga conto della sua natura, del numero e delle *disomogeneità* politiche, socio-economiche e giuridiche degli Stati parte coinvolti nel processo.

Quanto all'Italia, v'è in primo luogo da registrare l'avvenuta ratifica della Convenzione ONU che, come detto, è stata approvata con la recente legge n. 116 del 3 agosto 2009.

Tra le disposizioni più rilevanti introdotte dalla legge di ratifica se ne richiamano due: l'articolo 5, che introduce due nuovi articoli nel codice di procedura penale (articolo 740-bis e 740-ter c.p.p.) che danno concreta esecuzione ad una delle parti più innovative della Convenzione in merito alla cooperazione internazionale e cioè il c.d. *asset recovery*; rilievo fondamentale, inoltre, deve attribuirsi alla disposizione recata all'art. 6 della legge n. 116 del 2009, intitolato «*Autorità*

---

<sup>3</sup> Tra i punti deboli della Convenzione vanno qui segnalati l'assenza di norme specifiche sul monitoraggio e sulle risorse per la sua implementazione e il carattere non vincolante di molte norme della Convenzione: tra queste, le norme sul finanziamento dei partiti politici, sulla corruzione nel settore privato e sulla protezione dei cd. whistleblowers.

*nazionale anti-corruzione»* con la quale si è inteso dare esecuzione alla previsione di cui all'articolo 6 della Convenzione, laddove si prevede per gli Stati parte l'obbligo di assicurare l'individuazione di uno o più organismi con specifiche funzioni e compiti nel campo della prevenzione della corruzione.

Giova sul punto ricordare come, a seguito della soppressione avvenuta nell'agosto 2008 dell'Alto Commissario contro la Corruzione, il Governo italiano abbia trasferito al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di prevenzione nella lotta alla corruzione già attribuite all'Alto Commissario, con ciò anche reagendo alle istanze provenienti dai principali organismi internazionali di settore che avevano espresso forti riserve a seguito della soppressione dell'Alto Commissario<sup>4</sup>. Il tutto, come detto, ha poi trovato suggello normativo nell'art. 6 della legge di ratifica della Convenzione ONU contro la Corruzione<sup>5</sup>, norma che individuando appunto il DFP come l'Autorità Nazionale per le politiche anti-corruzione ha dato espressa esecuzione agli obblighi in tal senso previsti dall'art. 6 della Convenzione<sup>6</sup>.

La legge di ratifica, se da una parte è venuta a colmare una grave lacuna del nostro ordinamento nel settore della lotta alla corruzione, contribuendo a rafforzare l'immagine dello Stato italiano nel contesto internazionale, dall'altra rappresenta indirettamente la fonte di precisi obblighi a cui si dovrà dare esecuzione nei prossimi anni per meglio presidiare il settore pubblico e privato contro pratiche di natura corruttiva e, più in generale, di *maladministration*. Solo per rimanere nel settore della pubblica amministrazione, si segnalano in questa sede le importanti prescrizioni contenute nella Convenzione in materia di efficienza, trasparenza e meritocrazia nel pubblico impiego (art. 7),

---

4 Alla soppressione dell'Alto Commissario, disposta dal decreto-legge n. 112 del 2008, è seguita l'individuazione, in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 ottobre 2008, del Dipartimento della funzione pubblica quale soggetto cui devolvere le competenze del disciolto Alto Commissario.

5 La legge di ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione (LG. 3 agosto 2009 n. 116) all'art.6 (autorità nazionale anticorruzione), nel dare esecuzione all'art. 6 della Convenzione ONU, recita che «1. È designato quale autorità nazionale ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 6-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Al soggetto di cui al comma 1 sono assicurate autonomia ed indipendenza nell'attività». La legge di ratifica quindi, pur non individuando espressamente il DFP come autorità nazionale anticorruzione, lo individua per così dire «transitivamente» essendo il DFP l'ente al quale sono stati trasferiti le funzioni dell'AC a norma del citato DPCM 2 ottobre 2008.

6 L'art. 6 della Convenzione ONU contro la Corruzione dal titolo «Organo o organi di prevenzione della Corruzione» dispone che «Ciascuno Stato assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione...». Il secondo comma dell'art. 6 continua statuendo che «Ogni Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo o agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza e le risorse materiali ed il personale specializzato necessari, nonché la formazione di cui tale personale può avere bisogno per esercitare le sue funzioni ...». Due osservazioni a commento dell'art. 6: la norma non esclude che all'interno di uno Stato ci sia più di un organo, ufficio etc. che svolga attività di prevenzione della corruzione. La norma richiede però che l'organo o gli organi che svolgano attività di prevenzione della corruzione abbiano la necessaria indipendenza e le risorse umane e finanziarie per la loro attività.

integrità e codici etici (art. 8), diritto di accesso e semplificazione delle procedure amministrative (art. 10) e partecipazione della società civile nelle politiche di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (art. 13). Inoltre, sempre per rimanere nel campo della prevenzione, la Convenzione richiede interventi normativi in materia di protezione delle persone che comunicano in buona fede i casi sospetti di corruzione sia all’interno della pubblica amministrazione che nel settore privato (cd. *whistleblowers*- art. 33), nonché sul fenomeno del passaggio di alti funzionari dal settore pubblico a quello privato (c.d. *pantouflage*, art. 12), che costituiscono aspetti per i quali non è rinvenibile nel nostro ordinamento un’adeguata disciplina.

### 3. *I rapporti col Consiglio d’Europa (Group of States against corruption)*

L’Italia aderisce al GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) dal 30 giugno 2007. Il Gruppo ha come principale obiettivo quello di monitorare il livello di conformità delle politiche degli Stati membri agli *standards* anticorruzione del Consiglio d’Europa. Il GRECO si propone inoltre di individuare eventuali carenze nelle politiche nazionali di settore, suggerendo le necessarie riforme legislative. Ciò avviene principalmente attraverso meccanismi di valutazione (*peer reviews*) e di pressione reciproca (*peer pressure*) tra gli Stati membri. Le procedure di controllo sono di tipo dinamico, attraverso continue valutazioni e *follow-up* per verificare le politiche e il quadro normativo dei singoli Stati ed individuare eventuali lacune. Attualmente, sono 47 gli Stati che aderiscono al Gruppo, 46 Stati dell’area geografica europea più gli Stati Uniti<sup>7</sup>. L’OCSE e l’ONU (Ufficio contro la droga e il crimine) partecipano al GRECO con lo status di osservatori. Avendo l’Italia firmato ma non ratificato le due Convenzioni del Consiglio d’Europa contro la corruzione<sup>8</sup>, la partecipazione dell’Italia è quindi avvenuta attraverso un atto di adesione del nostro Governo al predetto Gruppo<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Fanno parte del GRECO tutti gli Stati Membri del Consiglio d’Europa, con l’eccezione di San Marino.

<sup>8</sup> Due sono le Convenzioni del Consiglio d’Europa contro la corruzione: la Convenzione penale e quella civile. La Convenzione penale è stata adottata nel Novembre 1998 e aperta alle firme il 27 Gennaio 1999. La Convenzione rappresenta uno degli strumenti pattizi più completi in materia. Essa prevede l’obbligo per gli Stati di punire la corruzione del settore pubblico e privato nonché una vasta gamma di reati tra cui la corruzione domestica e transnazionale, il traffico di influenze, il riciclaggio e il falso in bilancio. La Convenzione prevede inoltre misure di diritto sostanziale e procedurale in materia di giurisdizione, trattamento sanzionatorio, responsabilità delle persone giuridiche, richiedendo inoltre la creazione di agenzie specializzate per la lotta alla corruzione, la cooperazione tra le autorità di law enforcement, il controllo e la protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia. Tra i suoi punti deboli vi è l’assenza di misure a carattere preventivo, di norme sulla prescrizione e la possibilità per gli Stati membri di apporre riserve alla convenzione. La Convenzione civile sulla corruzione è stata adottata a Strasburgo il 4 Novembre 1999. Essa prevede dei meccanismi per il risarcimento dei danni derivanti dai reati di corruzione. La Convenzione disciplina la corruzione del settore pubblico e privato, definendo in maniera piuttosto ampia la condotta corruttiva. La Convenzione infine, prevede strumenti ed azioni di natura civilistica per le vittime dei reati di corruzione, prevedendo delle azioni di annullamento dei contratti oggetto di corruzione e la protezione dei whistleblowers. Il suo punto debole è costituito dalla assenza di misure contro l’opposizione del segreto bancario.

<sup>9</sup> Il nostro paese ha giocato un ruolo di primo piano nel processo che ha portato alla istituzione del GRECO ed alla elaborazione delle due Convenzioni contro la corruzione del Consiglio d’Europa. L’Italia fu infatti rapporteur alla 19.ma Conferenza dei Ministri della Giustizia tenutasi a La Valletta nel giugno 1994, conferenza interamente dedicata

L'Italia è stata recentemente sottoposta a valutazione da parte del Gruppo. Si è trattato del primo esame in tema di lotta alla corruzione sostenuto dal nostro Paese in sede di Consiglio d'Europa. La cd. procedura congiunta di primo e secondo ciclo di valutazione si è conclusa con l'approvazione del rapporto e delle sue raccomandazioni nel corso della 43ma assemblea plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009<sup>10</sup>. Il rapporto finale contiene 22 raccomandazioni divise tra il settore della repressione e quello della prevenzione della corruzione. Sul versante della repressione della corruzione si segnalano tre raccomandazioni di particolare rilievo: 1) la dispersione in vari testi normativi delle previsioni in materia di corruzione, con la richiesta di procedere a un riordino anche attraverso un testo unico sulla corruzione; 2) l'asserita facilità con la quale in Italia i reati in materia di corruzione cadono in prescrizione: il Gruppo chiede al nostro paese di elaborare uno studio che verifichi l'incidenza della prescrizione sui reati di corruzione per determinarne le ragioni, la portata ed individuare le soluzioni al problema. I risultati dello studio dovranno essere resi pubblici; 3) l'opportunità della legge 124\2008 (cd. Lodo Alfano). Su questo punto, il GRECO ha deciso di adottare una raccomandazione di carattere interlocutorio attesa la pendenza, al momento della valutazione, della questione di costituzionalità della legge<sup>11</sup>.

Sempre nel campo della repressione della corruzione, altre raccomandazioni del Gruppo riguardano l'organizzazione di programmi di formazione specializzata per le Forze dell'Ordine per migliorarne la capacità di contrasto alla corruzione; la richiesta di rafforzare il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra le varie le forze investigative, compresa l'opportunità della istituzione di meccanismi di coordinamento centrale per le indagini sulla corruzione (secondo il modello della Direzione Nazionale Antimafia).

Il GRECO inoltre chiede all'Italia di valutare l'opportunità della introduzione nel nostro sistema penale di forme di confisca *in rem*, non legate cioè alle sentenze di condanna e la messa in atto di meccanismi che consentano di verificare l'efficacia delle misure in tema di sequestro e confisca dei proventi del reato di corruzione anche sotto il profilo delle cooperazione giudiziaria internazionale.

Sul contrasto al riciclaggio, tra le raccomandazioni del Gruppo si segnala quella che chiede al nostro paese di migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni (cd. *feedback*) tra i titolari dell'obbligo di denuncia delle operazioni sospette, l'Unità di Informazione Finanziaria (Banca d'Italia) e gli investigatori; altra raccomandazione chiede all'Italia di valutare l'opportunità della introduzione di sanzioni in caso di ritardo di denuncia delle operazioni sospette da parte dei titolari del relativo obbligo di segnalazione.

---

al tema della lotta corruzione. La Conferenza adottò una risoluzione che proponeva, tra l'altro, l'istituzione in seno al Consiglio d'Europa del Gruppo Multi-disciplinare sulla Corruzione (GMC). Il Gruppo, istituito nel settembre 1994 dal Comitato dei Ministri del COE, iniziò i suoi lavori nel mese di marzo 1995. Dopo avere avuto la presidenza di uno dei due sottogruppi costituiti in seno al GMC, l'Italia ha avuto la presidenza del GMC dal 1996 al 2000, fino a quando cioè il Gruppo ha ultimato i suoi lavori.

<sup>10</sup> Il primo ciclo di valutazione tratta i temi della indipendenza, specializzazione e dei mezzi a disposizione degli Stati per prevenire e reprimere la corruzione nonché il regime delle immunità. Il secondo ciclo di valutazione ha ad oggetto i temi del riciclaggio, pubblica amministrazione e persone giuridiche in rapporto al reato di corruzione.

<sup>11</sup> Come noto, la sentenza della Corte Costituzionale n. 262\2009 (successiva alla approvazione del rapporto GRECO sull'Italia) ha dichiarato l'incostituzionalità della legge 124\2008.

In materia di falso in bilancio, le principali raccomandazioni del GRECO riguardano l'introduzione di sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive, in osservanza ai principi della Convenzione del COE; altra raccomandazione riguarda l'opportunità di introdurre misure (anche attraverso interventi legislativi e/o regolamentari) per migliorare le procedure di segnalazione ai competenti organi societari dei casi sospetti di corruzione e riciclaggio di denaro da parte dei commercialisti e revisori contabili.

Per quanto riguarda il settore della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, il Gruppo chiede al nostro Paese 1) l'elaborazione di un piano nazionale anticorruzione con la previsione del suo monitoraggio e valutazione della sua efficacia; 2) che il SAeT (Servizio Anticorruzione Trasparenza che opera presso il DFP) si veda attribuita l'autorità e le risorse necessarie per valutare sistematicamente l'efficacia dei sistemi amministrativi generali progettati per prevenire e rilevare la corruzione, di rendere pubbliche tali valutazioni, e di formulare raccomandazioni per cambiamenti sulla base di tali valutazioni; 3) l'uniforme adozione di un codice di condotta per tutte le persone che svolgano funzioni amministrative (compresi i dirigenti e i consulenti); 4) l'adozione di un codice di condotta per i membri del governo; 5) l'adozione di *standards* uniformi in materia di conflitto di interesse per le persone che svolgono funzioni amministrative (compresi i dirigenti e consulenti); 6) l'adozione di misure in tema del passaggio di funzionari dal settore pubblico al privato (cd. *pantouflage*); 7) un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, segnalano i casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (cd. *whistleblowing*).

Il meccanismo di *follow-up* previsto del Gruppo prevede che il nostro Paese riferisca per la data del 31 gennaio 2011 sulle misure adottate per dare esecuzione alle raccomandazioni del rapporto<sup>12</sup>.

#### 4. *I rapporti con l'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse)*

L'OCSE è ormai da un decennio all'avanguardia nell'azione di *peer review* e di controllo del livello di adeguamento degli Stati membri (tra cui tutti i paesi del G7) ai principi sanciti dalla Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali<sup>13</sup>.

---

12 Il Rapporto è stato pubblicato sul sito web del GRECO il 16 Ottobre 2009. La versione inglese del rapporto Italia è consultabile al [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf).

13 L'origine delle azioni per combattere la corruzione nelle transazioni economiche internazionali viene tradizionalmente individuata nella iniziativa USA nata a seguito della adozione in quel paese del Foreign Corrupt Practices Act (FCPA-1977). Tale legge ha previsto gravi sanzioni nei casi di corruzione dei funzionari pubblici internazionali, dei partiti politici e nelle situazioni di indebito vantaggio acquisite da imprese americane (o comunque operanti nel mercato americano) nelle operazioni economiche. In pratica, fin dalla sua adozione, il FCPA ha esercitato un notevole impatto sul modo di fare affari delle imprese USA in ambito internazionale. La mancanza di analoghi strumenti negli altri paesi le cui imprese concorrevano con quelle americane sui mercati internazionali, ha posto queste ultime in una posizione di squilibrio nel commercio internazionale. Di qui la necessità, di cui gli americani si sono fatti paladini, di estendere il loro modello a livello internazionale. Per tale scopo l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) rappresentava il forum ideale per sensibilizzare e concentrare gli sforzi per convincere i paesi più ricchi a criminalizzare la corruzione transnazionale.

La Convenzione OCSE è aperta ai paesi che diventino parte del gruppo di lavoro sulla corruzione istituito presso l'OCSE (WGB)<sup>14</sup>. Un paese che voglia partecipare al WGB deve comunque soddisfare alcuni criteri, tra i quali avere in vigore una normativa contro la corruzione domestica, punire il reato di corruzione transnazionale, vietare la deducibilità delle tangenti, avere leggi adeguate in materia contabile, essere pronto a sottoporsi al rigoroso meccanismo di monitoraggio al quale vengono sottoposti gli altri paesi parte della convenzione, avere degli effettivi meccanismi di repressione della corruzione. Nel giungere a una decisione favorevole sulla ammissione, il WGB tiene inoltre in conto altri fattori quali l'influenza che il paese può esercitare nella politica di sviluppo economico nella rispettiva area geografica, se sia cioè un «*relevant economic actor*» anche su scala regionale, o in settori particolari o strategici del commercio o della economia.

Tra le principali caratteristiche della Convenzione, la previsione della punibilità della corruzione del pubblico ufficiale straniero con la definizione della relativa nozione<sup>15</sup>; la sua applicazione alle operazioni economiche internazionali (operazioni commerciali ed investimenti)<sup>16</sup>; imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche<sup>17</sup>; regolare la giurisdizione su base territoriale e personale<sup>18</sup>; proibire la deducibilità delle tangenti.

La Convenzione richiede inoltre che ciascun paese membro assicuri che le indagini e i processi aventi a oggetto casi di corruzione transnazionale non vengano influenzati da considerazioni di interesse economico nazionale, dai possibili effetti sulle relazioni con un altro Stato o dall'identità delle persone fisiche o giuridiche interessate (art. 5); preveda adeguati termini prescrizione per le

---

14 Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione. I rapporti e le raccomandazioni del WGB ai paesi membri «set the standards» nella lotta alla corruzione transnazionale.

15 La Convenzione delinea una nozione assai ampia di pubblico ufficiale straniero. In tale concetto è ricompreso chiunque svolga una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un paese straniero; un dipendente di una impresa pubblica o a partecipazione pubblica nel quale il governo straniero detenga una posizione di controllo dominante; un funzionario in servizio presso una organizzazione internazionale (Banca Mondiale, Banca Africana di Sviluppo, Unione Europea, etc.).

16 Il fine cioè di conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale. Tale nozione non è limitata ai contratti di appalto ma anche all'ottenimento di vantaggi fiscali, doganali, giudiziari, etc. nelle transazioni economiche internazionali. Il vantaggio economico potrà assumere qualsiasi forma e nessun riguardo viene attribuito alle consuetudini locali, alla «tolleranza» di tali pagamenti da parte delle autorità locali o alla asserita necessità di effettuare i pagamenti per poter fare affari nel paese straniero (cd. cost of doing business).

17 Come noto, non tutti i paesi OCSE riconoscono il concetto della responsabilità penale delle persone giuridiche (es. Germania ed Italia). In tali situazioni, si ricorre alla applicazione di sanzioni di natura amministrativa e/o civile. Tali sanzioni hanno comunque un forte valore dissuasivo atteso l'evidente rischio di «danno di immagine» per le imprese che si rendano responsabili di fatti di corruzione.

18 L'offesa può essere commessa in tutto o in parte in uno stato membro (principio di territorialità). Molti paesi hanno anche giurisdizione nei casi in cui un loro cittadino commetta il reato in territorio estero (principio di personalità). Tra questi paesi l'Australia, la Francia, la Germania, UK e USA. Non è inoltre necessario un nesso «fisico» tra l'agente e la dazione di danaro: ad esempio, una telefonata o un fax col quale si autorizzi la dazione di danaro ad un pubblico ufficiale in un paese estero è sufficiente per procedere penalmente.

indagini ed il perseguimento del reato di corruzione transnazionale (art. 6); preveda il reato di riciclaggio con riferimento al danaro o proventi del reato di corruzione transnazionale nei casi in cui riconosca analogo reato di riciclaggio per il danaro o proventi del reato di corruzione domestica (art. 7); proibisca pratiche contabili e di *auditing* intese a facilitare e nascondere condotte di corruzione transnazionale. Viene a questo proposito espressamente vietata la redazione di conti e operazioni extrabilancio, la registrazione di spese inesistenti o di poste passive il cui oggetto non sia correttamente identificato, così come l'utilizzo di falsi documenti, al fine di corrompere un funzionario pubblico straniero o dissimulare la corruzione (art. 8); la Convenzione richiede inoltre l'adozione da parte degli Stati di meccanismi di pronta ed effettiva cooperazione internazionale nelle indagini e processi aventi ad oggetto il reato di corruzione transnazionale. Il reato di corruzione transnazionale dovrà essere un reato estraibile negli stati membri della convenzione (art. 9 e 10).

Le fasi di valutazione (dopo le fasi 1 e 2 il WGB si appresta ad iniziare il terzo ciclo di valutazione) prevedono incontri e discussioni con rappresentanti della società civile e del settore privato. Il loro punto di vista sul rispetto dei principi della Convenzione viene tenuto in seria considerazione e costituisce un banco di prova per l'azione dei governi degli stati membri<sup>19</sup>.

Per capire la «filosofia» della Convenzione OCSE è importante tenere presente il fatto che essa si occupa del solo lato attivo del patto corruttivo, la persona cioè che offre, promette o consegna danaro o altra utilità (corruzione attiva); la Convenzione non regola il lato passivo del patto corruttivo, la punibilità cioè del pubblico ufficiale. Come detto, il soggetto attivo può essere tanto una persona fisica quanto una persona giuridica.

Altro elemento centrale della Convenzione è quello del meccanismo previsto per il suo monitoraggio: tutti gli Stati membri devono sottoporsi al meccanismo di controllo stabilito dall'art. 12 della Convenzione: 2 paesi membri (*lead examiners*) esaminano un terzo paese secondo una procedura di esame incrociato (*peer review*); il rapporto di valutazione, con le raccomandazioni viene poi sottoposto al WGB per la approvazione definitiva; è poi previsto un meccanismo di follow-up nel quale gli stati membri presentano al WGB le misure adottate per ottemperare alle raccomandazioni ricevute. I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE. Obiettivo del monitoraggio è di valutare sia la adeguatezza *in abstracto* della legislazione degli stati membri sia di determinare il livello di applicazione in concreto delle leggi; il WGB elabora poi i parametri per misurare i progressi dei paesi e superare i problemi che si frappongono alle esecuzione dei principi della convenzione.

---

<sup>19</sup> In occasione della ricorrenza del decimo anniversario della entrata in vigore della Convenzione contro la Corruzione (9 dicembre 2009), l'OCSE ha adottato l'importante raccomandazione per il rafforzamento della lotta alla corruzione transnazionale (Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions). La raccomandazione intende rafforzare l'azione dei 38 Stati Parte della Convenzione per prevenire, individuare e reprimere la corruzione nelle transazioni economiche internazionali. La raccomandazione include delle linee guida per il mondo della imprenditoria internazionale in materia di etica, controlli interni e compliance. Il testo della raccomandazione è consultabile al [http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_39884109\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34859_39884109_1_1_1_1,00.html)

Quanto al nostro paese, esso partecipa stabilmente al WGB fin dalla sua istituzione. Nel 2004 l'Italia è stata sottoposta al secondo ciclo di valutazione (cd. Fase 2). Il rapporto di valutazione e le relative raccomandazioni sono poi state oggetto di due successivi esami di *follow-up* avvenuti nel 2006 e da ultimo nel 2007<sup>20</sup>.

Quanto alle raccomandazioni del WGB all'Italia sono principalmente tre i versanti di richiesto intervento: l'operatività della norma sulla concussione (art. 317 cod. pen.) nel settore delle operazioni economiche internazionali, l'eccessiva durata dei processi e la prescrizione dei reati di corruzione, l'inadeguatezza delle sanzioni in materia di falso in bilancio.

Nonostante i diversi temi sul tappeto, l'attenzione del Gruppo in questi anni si è per lo più concentrata sulla raccomandazione in materia di concussione: all'esito della procedura di valutazione di Fase 2, il WGB aveva infatti segnalato come il reato di concussione, prevedendo in sostanza la non punibilità del *bribe giver* (seppure costretto o indotto alla dazione dal pubblico funzionario), violasse l'art. 1 della Convenzione (che prevede l'obbligo di sottoporre a pena il corruttore di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni economiche internazionali). Di qui l'incompatibilità del reato con la Convenzione e la raccomandazione al nostro paese di intervenire sul punto. Il tema costituisce da anni uno dei punti più delicati e dibattuti nei rapporti tra il WGB e l'Italia. Forte è la pressione del WGB a che l'Italia dia esecuzione alla predetta raccomandazione, ad oggi, non implementata<sup>21</sup>.

## 5. Conclusioni

Il WGB e il GRECO hanno da poco celebrato solennemente i loro primi dieci anni di vita, in pratica coincidenti con i primi dieci anni di vita delle Convenzioni OCSE e COE contro la corruzione. Un primo, positivo, bilancio è quello di un alto grado di adesione degli Stati membri ai principi sanciti dalle Convenzioni e di attuazione delle raccomandazioni elaborate dai due meccanismi di revisione che, nei rispettivi ambiti di competenza, hanno senz'altro contribuito al rafforzamento degli *standards* normativi a livello internazionale nella lotta alla corruzione. Si ha oggi la consapevolezza che l'elaborazione di norme di diritto internazionale contro la corruzione avrebbe fallito i propri obiettivi senza adeguati meccanismi di controllo che responsabilizzassero gli Stati, se necessario

---

20 I rapporti di valutazione dell'Italia sono consultabili al [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_34859\\_1933144\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html)

21 Non risultano, allo stato, proposte di legge di iniziativa governativa in materia di concussione che vadano nel senso auspicato dal WGB. Nella precedente legislatura il Governo, anche per dare attuazione alla raccomandazione sulla concussione, era intervenuto col Disegno di Legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla Corruzione firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1997 (atto Camera n. 3286) che, nell'ambito di una più articolata riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, prevedeva l'abrogazione del reato di concussione disponendo in particolare che le ipotesi di cd. concussione mediante costrizione rifluissero nel reato di estorsione (aggravata dall'abuso di poteri o della qualità di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio) e quelle di concussione mediante induzione nel reato di corruzione. Nella presente legislatura sono state presentate alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (atto Camera n. 1786, atto Senato n. 850) che ripropongono, sostanzialmente negli stessi termini del citato DDL governativo, l'abrogazione del reato di concussione dal nostro ordinamento.

obbligandoli ad adeguarsi ai principi sanciti dalle Convenzioni ricorrendo nei casi più gravi a sanzioni in caso di non ottemperanza.

Altro discorso riguarda la concreta volontà degli Stati nella lotta alla corruzione sia domestica che internazionale. Sempre più spesso si assiste ad iniziative ad «alta visibilità» quali le adozioni di piani o strategie anti-corruzione o la firma di convenzioni internazionali di contrasto al fenomeno. Peraltro, la reale volontà politica di contrasto al fenomeno deve misurarsi nel lungo periodo, in termini cioè di risorse umane e finanziarie messe a disposizione per l'attuazione delle riforme o ancora nella reale determinazione degli Stati a portare avanti le indagini e i processi per fatti di corruzione domestica e internazionale.

Grazie anche a queste iniziative internazionali e allo sviluppo di efficaci meccanismi di controllo, si può senz'altro affermare che oggi vi è maggiore trasparenza e consapevolezza del problema che in passato. Il patrimonio di informazioni e le *best practices* elaborate dai vari «attori» presenti sulla scena internazionale assumono un ruolo sempre più importante per i paesi che vogliono intraprendere efficaci azioni di contrasto alla corruzione. La diffusione di informazioni aiuta inoltre gli Stati ad attrarre assistenza tecnica ed umana da altri paesi che già si trovano in uno stadio più avanzato nella lotta alla corruzione.

Deve però rilevarsi come la proliferazione di Convenzioni imponga di aumentare la cooperazione tra le diverse organizzazioni internazionali coinvolte nella lotta contro la corruzione. Se da un lato, infatti, va ribadita la centralità di efficaci meccanismi di valutazione quali appunto il GRECO ed il WGB in termini di affidabilità, concretezza e partecipazione, bisogna dall'altro affermare con altrettanta forza la necessità di un loro adeguato coordinamento, magari attraverso la istituzione di una «cabina di regia» alla quale partecipino i rappresentanti delle varie istituzioni (es. segretariato, presidenza, uffici legali) per evitare inutili duplicazioni tra i vari meccanismi anticorruzione esistenti a livello internazionale. Quello che si vuole proporre è, in buona sostanza, un coordinamento non soltanto delle attività del GRECO con quelle del WGB ma anche, in prospettiva, un coordinamento dei predetti Gruppi col meccanismo di revisione recentemente istituito in sede di Convenzione ONU contro la corruzione e con l'analogo meccanismo che presumibilmente si realizzerà in sede comunitaria.

Infine, valgano alcune considerazioni con riferimento posizione assunta dal nostro Paese nel contrasto ai fenomeni corruttivi: oltre a quanto detto nei paragrafi precedenti, si richiama ancora una volta l'esigenza di assicurare uno spedito iter di approvazione delle ratifiche delle Convenzioni del Consiglio di Europa contro la corruzione, oltre che l'esecuzione delle norme comunitarie e pattizie che richiedono il recepimento nel nostro ordinamento dei reati della corruzione nel settore privato e del traffico di influenze illecite. Sul piano, invece, più squisitamente organizzativo e delle prassi amministrative, merita particolare attenzione il settore dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento alla formazione specifica sui temi dell'anticorruzione, alla rotazione per le figure particolarmente esposte al rischio di corruzione (cd. *rotation*), alla maggiore trasparenza circa la posizione patrimoniale e gli incarichi nonché ad un effettivo sistema di responsabilità disciplinare

per i dirigenti e pubblici dipendenti<sup>22</sup>.

Proprio dall'osservatorio internazionale si trae la conferma della necessità di risolvere le criticità tuttora presenti nella lotta alla corruzione con carattere di assoluta priorità per non lasciare l'Italia esposta a procedure di infrazione da parte dei principali organismi internazionali con prevedibili ricadute negative sulla immagine e competitività del nostro paese e quindi sulla sua capacità di attrarre capitali ed investimenti quanto mai importanti nell'attuale fase di crisi economica.

---

<sup>22</sup> Sul tema della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici e sul rapporto tra procedimento penale e disciplinare si vedano le importanti novità introdotte dal recente decreto legislativo n. 150 del 27\10\2009 (Capo V) in attuazione della legge n.15 del 4\3\2009.